



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Administração

Curso de Especialização (*Lato Sensu*) em Gestão Pública Municipal

**CRISTIANA MARTINS DE AZEVEDO**

**UM OLHAR SOBRE A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
EDUCACIONAIS**

BRASÍLIA-DF  
2019

**CRISTIANA MARTINS DE AZEVEDO**

**UM OLHAR SOBRE A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
EDUCACIONAIS**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Aberta do Brasil – UAB como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Professor Orientador: Professor Especialista Tales Ramos Monteiro dos Santos.

**BRASÍLIA**  
2019

**CRISTIANA MARTINS DE AZEVEDO**

**UM OLHAR SOBRE A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
EDUCACIONAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília da aluna

**Cristiana Martins de Azevedo**

**Especialista Tales Ramos Monteiro dos  
Santos**  
Professor-Orientador

**Tales Ramos Monteiro dos Santos**  
Professor-Examinador

**Henrique Neuto Tavares**  
Professor-Examinador

Brasília, 10 de junho de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus.

Agradecida aos professores e a equipe do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Aberta do Brasil – UAB/UNB.

E um super agradecimento ao professor Tales.

## **RESUMO**

Trata-se de uma análise sobre a importância da avaliação das políticas públicas educacionais, com ênfase ao Programa Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC), na dissertação da especialização do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Aberta do Brasil (Curso a Distância – EAD). Em relação à metodologia, foi realizada revisão da bibliografia sobre o tema citado acima; e assim obteve-se referências sobre o assunto de avaliação de políticas públicas, com ênfase em educação, por meio de observação e depoimentos de pesquisadores da área de educação.

Palavras-chave: Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

It is an analysis of the importance of the evaluation of educational public policies, with emphasis on the Pacto National Program in the Right Age (PNAIC), in the dissertation of the specialization course of the Specialization Course in Municipal Public Management of the Open University of Brazil (Distance Course - EAD). Regarding the methodology, a review of the bibliography on the subject mentioned above was carried out; and thus obtained references on the subject of evaluation of public policies, with emphasis on education, through observation and testimony of researchers in the area of education.

*Keywords:* Public Policy

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

MEC – Ministério da Educação

SEB - Secretaria de Educação Básica

PNAIC - Programa Pacto Nacional na Idade Certa

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

IES - Instituições de Ensino Superior

SISPACTO - Sistema Informatizado de Monitoramento do PNAIC (SisPacto)

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
1.1	Contextualização .....	1
1.2	Formulação do problema .....	2
1.3	Objetivo Geral .....	3
1.4	Objetivos Específicos .....	3
1.5	Justificativa.....	3
2	PROGRAMA PACTO NACIONAL NA IDADE CERTA.....	5
2.1	Políticas Educacionais .....	11
3	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	12
4	RESULTADO E DISCUSSÃO.....	17
6	DEPOIMENTOS DE EDUCADORES SOBRE O PNAIC.....	20
5	CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO .....	23
6	REFERÊNCIA.....	24

## 1 INTRODUÇÃO

A avaliação de políticas públicas é um campo que carece de maior aplicação pelo governo no Brasil. Isso em todos os níveis da federação. A avaliação gera certa resistência porque resultados negativos podem causar diversas críticas de opositores e certa depreciação do governo frente à opinião pública. O custo político faz com que diversos governos optem por não avaliar as suas ações. Isso não reduz a importância de se avaliar as políticas públicas.

A avaliação tem o importante papel de gerar uma reflexão crítica e propor mudanças de rota para a política pública.

Neste estudo baseou-se nas referências teóricas para enfatizar sobre a importância da avaliação das políticas públicas educacionais, dando ênfase ao Programa Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC), uma parceria do Governo Federal – Ministério da Educação (MEC) e com os entes Estaduais e Municipais.

O programa PNAIC tratou de uma ação articulada com a participação articulada do Governo Federal, do Distrito Federal e dos governos estaduais e municipais, e da participação de uma rede de universidades públicas, onde envolve recursos públicos dispostos a mobilizar o melhor de seus recursos e esforços para cumprir este compromisso.

A principal estratégia da gestão nacional do PNAIC foi de fortalecer a autonomia dos entes envolvidos, de modo a facilitar processos flexíveis de formação e de valorizar as especificidades, necessidades e responsabilidades legais dos sistemas de ensino.

Um texto da Casa Civil do Governo Federal descreve que “a avaliação das políticas públicas é parte integrante de uma estrutura de decisão baseada em evidências, uma das boas práticas de Governança do Setor Público. A avaliação de políticas públicas, executada como um processo sistemático, integrado e institucionalizado, tem como premissa básica verificar a eficiência dos recursos públicos e, quando necessário, identificar possibilidades de aperfeiçoamento da ação estatal, com vistas à melhoria dos processos, dos resultados e da gestão”.



As avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro. Só com a efetiva utilização dos resultados das avaliações na adoção de medidas de melhoria na execução das políticas públicas e no processo orçamentário e financeiro, que os princípios de eficiência, efetividade e eficácia serão aplicados.

## **1.1 Contextualização**

A avaliação de políticas públicas colabora para uma melhor formulação de políticas e desenvolvimento dos projetos de melhoria. O aprimoramento dos mecanismos e práticas de avaliação e monitoramento de políticas públicas se dá mediante a análise continuada dos processos de implementação para subsidiar a alocação de recursos e fortalecimento dessas práticas na gestão pública brasileira. Visando assim o desperdício com a coisa pública e a efetividade da política.

## **1.2 Formulação do problema**

No Brasil existem diversas ações em execução nas esferas do governo federal, estadual e municipal cujas características coadunam aquelas inerentes às políticas públicas em áreas de educação, saúde, habitação, desenvolvimento social, entre outras. Algumas como bolsa família, minha casa minha vida, transporte escolar, alimentação escolar estão em execução há quase uma década ou mais.

Ao formular esses programas foram definidos indicadores que mapeiam os beneficiários e o alcance do programa e as dotações financeiras, somando-se os responsáveis pela execução. Elementos verificadores de execução são em geral definidos. Indaga-se se os processos de monitoramento, avaliação e acompanhamento se dão e como acontece porque sabe-se que um adequado monitoramento e avaliação pode permitir que identifique possíveis falhas na execução deste ou daquele programa e, se necessário a correção desses erros para que o projeto tenha sucesso.

Todos os programas devem ser monitorados durante a sua execução. Esse processo de monitoramento deve ocorrer com indicadores de avaliação, para avaliar os investimentos dos recursos públicos e a efetividade do programa na ponta.

### **1.3 Objetivo Geral**

Uma análise conceitual sobre a importância da avaliação e o acompanhamento das políticas públicas. Neste trabalho foi citado apenas o programa Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC) como exemplo de um programa que abrange políticas públicas.

### **1.4 Objetivos Específicos**

- Um estudo conceitual sobre a importância da avaliação de políticas públicas.
- Análise de legislação: PORTARIA Nº 826, DE 7 DE JULHO DE 2017 - Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME.

### **1.5 Justificativa**

A avaliação e monitoramento das políticas públicas são atividades de promoção do estado com o objetivo de atender as necessidades da realidade social. Segundo Laswell são decisões e análises sobre política pública e implicam, em linhas gerais, responder às questões tais como quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Segundo Dye (1984), define o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos. São atividades de promoção do estado que têm como objetivo causar algum impacto na realidade social, política e econômica no país, principalmente na esfera pública do governo, onde são formuladas as políticas em âmbito social, econômica e política.

O monitoramento tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento, segundo (Jannuzzi, 2009).

Enquanto que a avaliação tem o propósito e de subsidiar os gestores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação. Tem o propósito também de subsidiar a gestão dos programas com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação. Para isto, precisa-se de perguntas formuladas de forma empírica ou não sobre o diagnóstico, implantação, execução, resultados e impactos do programa, com fins de subsidiar o aperfeiçoamento do mesmo. O momento e timing adequados para realização das avaliações dependem da etapa do ciclo da política pública a ser avaliada.

É desejável que os resultados gerados pelas pesquisas de avaliação sejam de fácil interpretação para o gestor, tendo em vista que as pesquisas de avaliação podem utilizar-se de metodologias sofisticadas para a coleta e análise das informações. Tem a finalidade de avaliar se os objetivos almejados foram efetivamente se realizados. A avaliação de políticas públicas é também uma das etapas do ciclo de políticas públicas.

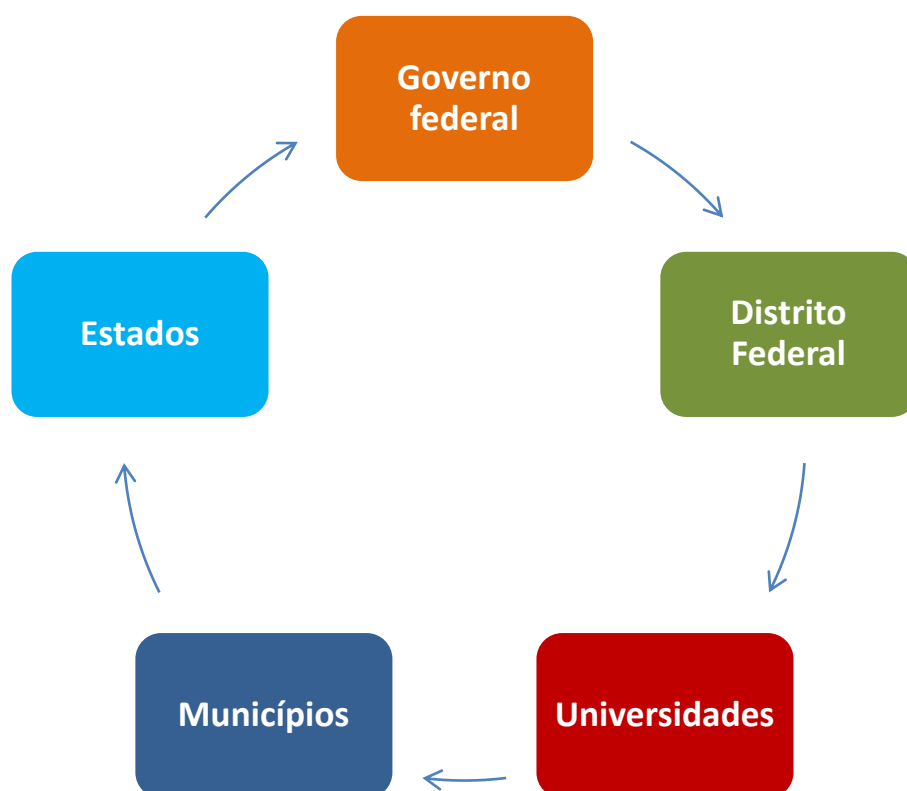
O monitoramento difere da avaliação por não ter incumbência finalística e sim de acompanhamento das políticas públicas. É uma atividade de análise da implementação de políticas públicas. Assim preocupa-se em entender se os instrumentos utilizados para a gestão das políticas públicas estão sendo os mais adequados.

Dessa forma, é importante realizar nas instituições públicas o monitoramento e avaliação das políticas públicas, com um plano de gestão de riscos, identificando-se eventuais problemas que podem surgir e as medidas para tratá-los. Evitando com essas ações, por exemplo, o desperdício com o dinheiro público.

Diante dessas perspectivas, se objetiva realizar uma análise conceitual sobre a avaliação e as metas que foram atingidas e o desempenho e a sua efetividade com foco no programa PNAIC.

## 2 PROGRAMA PACTO NACIONAL NA IDADE CERTA – PNAIC

O PNAIC foi um compromisso estratégico e decisivo na democratização da educação neste país, com foco na formação de professores, onde apresentou ação que teve a participação articulada do Governo Federal, do Distrito Federal e dos governos estaduais e municipais, e da participação de uma rede de universidades públicas, dispostos a mobilizar o melhor de seus recursos e esforços para cumprir este compromisso.



Foi executado em cinco versões, ao longo dos anos de 2013 a 2017. Como base nas informações do Documento Orientador do Programa Pacto Nacional na Idade Certa que foi lançado em 2012, e, de acordo com dados disponíveis no Sistema Informatizado de Monitoramento do PNAIC (SisPacto), em 2013, foram capacitados, em Linguagem, 313.599 professores alfabetizadores em curso com carga horária de 120 horas; em 2014, foram 311.916

profissionais e a ênfase da formação foi em Matemática, em curso com carga horária de 160 horas; em 2015, foram capacitados 302.057 professores em temáticas como Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade; e, em 2016, foram 248.919 alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos atendidos em cursos com carga horária mínima de 100 horas e com ênfase em leitura, escrita e letramento matemático.

Para a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC), a formação continuada de professores é componente essencial da profissionalização e da valorização docente, devendo integrar-se aos desafios da escola e pautar-se no direito dos profissionais do magistério de buscarem atualização e aperfeiçoamento ao longo da vida.

Ao analisar o cenário educacional da educação básica, a SEB reafirma a relevância da continuidade do Pnaic. Ainda, a continuidade de políticas públicas deve ser ancorada na análise de evidências e em diversos outros recursos de avaliação, de modo a gerar aprimoramento e correção de rumos, sempre mantendo o interesse público como norte.

No tocante ao Pnaic, analisando a experiência adquirida, julga-se fundamental adotar uma estratégia descentralizada e articular a política nacional de forma a atender à diversidade de arranjos federativos, valorizando exemplos inspiradores encontrados em escolas, municípios e estados. Verifica-se que, quando professores, gestores e formadores assumem cooperativa e solidariamente a responsabilidade pela aprendizagem das crianças, os bons resultados aparecem.

Todavia, ainda são observados casos em que o processo de alfabetização, que deveria ser progressivo e cumulativo, é deslocado apenas para o 3º ano, com impactos nocivos para as crianças.

Identificam-se, também, situações de desarticulação entre as redes de ensino e as instituições formadoras, fragilizando a formação e gerando perda de foco na essência do Pnaic que é o direito de cada criança ser alfabetizada. Outro problema diz respeito à diluição das responsabilidades locais em relação ao ensino fundamental e a uma visão equivocada sobre o papel do MEC que é redistributivo e supletivo, com oferta de apoio técnico e financeiro.

A última versão do PNAIC teve três indicadores principais que podem evidenciar o sucesso do PNAIC. O primeiro é o resultado da escola nas avaliações das redes e na Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA.

O segundo é o professor alfabetizador ganhar autonomia no uso competente de estratégias e recursos didáticos que lhe permitam efetivamente alfabetizar, independentemente dos livros e dos materiais escolhidos pela rede ou instituição. O terceiro diz respeito a diretores e coordenadores pedagógicos que sejam capazes de apoiar os professores e organizar um

ambiente motivador à leitura e escrita na escola, compreendendo que alfabetizar com qualidade é um compromisso de uma gestão democrática e uma atitude de respeito à equidade, à inclusão e à igualdade de oportunidades.

Para a SEB, outro indicador deve ser considerado: as Instituições de Ensino Superior (IES) que participam do programa precisam rever seus projetos pedagógicos de formação inicial e continuada (extensão), neles inserindo tanto conteúdos relacionados à alfabetização quanto uma prática que traduza o seu compromisso com a qualidade das escolas públicas de sua localidade.

Na última versão do Programa PNAIC de 2017, destacou-se os desafios remanescentes e as evidências encontradas em escolas e redes que efetivamente desejaram alfabetizar suas crianças., as propostas foram discutidas entre MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Com base nessa articulação, a versão do PNAIC do ano de 2017 se propôs:

- o fortalecimento do regime de **colaboração** e do **diálogo** entre União, Estados, Municípios, instituições formadoras e escolas;
- a ênfase na **responsabilidade** dos sistemas públicos de Educação Básica em realizar o diagnóstico da alfabetização e letramento dos estudantes de suas redes (inclusive com base nos boletins da ANA 2016, já de conhecimento das escolas), definir metas, acompanhar resultados e fazer a gestão do programa, respondendo pela qualidade da educação pública;
- a valorização do papel das IES como participantes da formação e da seleção dos melhores materiais de alfabetização, além de assumirem a produção de pesquisas relativas à docência, didática e a metodologias de ensino referentes à alfabetização, com a elaboração de estudos de casos ou artigos científicos que avaliem a formação e a gestão do PNAIC, deem visibilidade a boas práticas e sinalizem oportunidades de aperfeiçoamento;
- o estabelecimento da escola como *locus* preferencial da formação continuada, oferecendo um ambiente de paz, contrário a qualquer tipo de discriminação, propício à aprendizagem e à inclusão de todos, colocando o foco nos estudantes e na prática docente;
- o apoio à organização de uma equipe de gestão que desempenhará um papel gerencial e formativo com a coordenação de profissional escolhido pela seccional da Undime e pela UF;

- o repasse de recursos financeiros para aquisição de materiais de alfabetização selecionados pela seccional da Undime e pela UF, que devem responsabilizar-se pela qualidade e adequação à sua realidade;
- o apoio à constituição de equipes de formação que possam compreender as demandas de cada escola e implementar estratégias pedagógicas, inclusive as previstas na Meta 5 do PNE, apoiando concretamente os professores, os coordenadores pedagógicos e os diretores, para que todas as crianças concretizem, ano a ano, progressivamente, os direitos e os objetivos de aprendizagem que garantem a plena alfabetização;
- O PNAIC foi pautado na sustentabilidade da gestão nas escolas e nas redes públicas; na progressiva autonomia dos educadores para resolver os desafios da sala de aula e para buscar seu próprio desenvolvimento profissional; no envolvimento das instituições formadoras com as escolas da rede pública; no trabalho colaborativo comprometido com os direitos de aprendizagem das crianças; na compreensão da alfabetização como a base para a equidade, a inclusão e a igualdade de oportunidades educativas.

A principal inovação na versão de 2017 refere-se a um direcionamento maior na intencionalidade pedagógica das formações e da atuação dos formadores, articulada a um modelo de fortalecimento da capacidade institucional local, reforçando a importância de ter, na estrutura de formação e gestão, atores locais altamente comprometidos com os processos formativos e de monitoramento, avaliação e intervenção pedagógica.

O fortalecimento da governança, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão, direcionadas pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento, com estrutura paritária de decisão entre Undime e Estado, busca incentivar o diálogo e a colaboração entre os entes públicos e garantir que as atividades formativas cheguem à sala de aula, respeitando as necessidades dos alunos de toda a rede de ensino.

A intenção do PNAIC foi promover a cooperação federativa e apoiar a constituição de equipes de coordenadores vinculados às redes de ensino para que estas assegurem o acompanhamento das ações do programa e avaliem a aprendizagem dos estudantes.

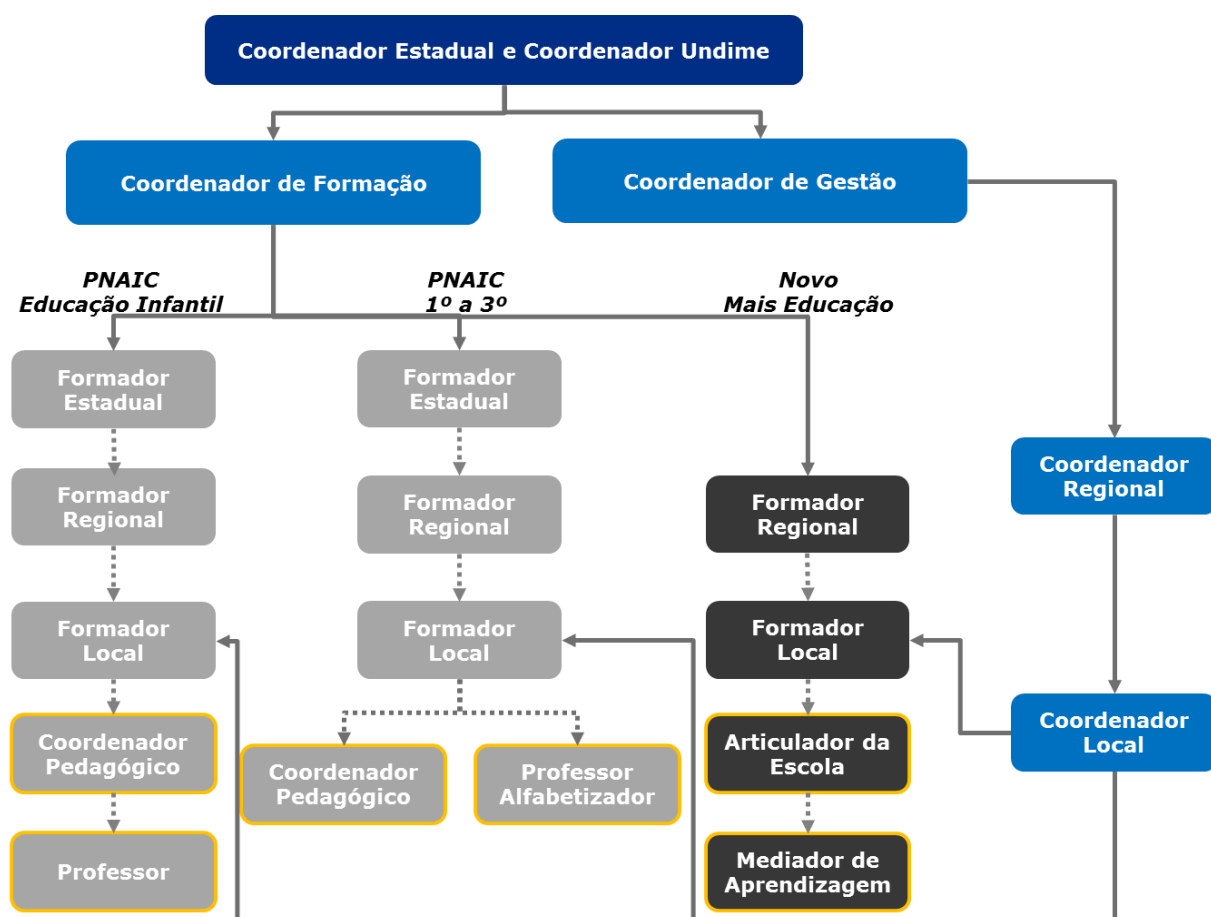
Elaine Constant, à frente do Pnaic no Estado do RJ relata que “O Pnaic teve dois momentos. Começou em 2013, com 4 encontros anuais e duração total de 24 horas. Até 2015, o encontro de formação era presencial. A partir de 2016, passamos a ter 2 encontros anuais com 16 horas cada, além da novidade das webconferências. Mas o quantitativo maior é presencial. Faço a coordenação geral, auxiliada por duas coordenadoras adjuntas, que dialogam com supervisores, e eles coordenam os dez polos em diferentes regiões do Estado do Rio de Janeiro, a fim de atender os 92 municípios inscritos. Cada um desses polos tem um número diferente de formadores. Este ano, estamos trabalhando com 12 mil professores, enquanto no ano passado foram 20 mil – alguns municípios estão em greve, sem cadastro e sem poder pagar a diária do participante que se desloca para outra cidade. Quando o professor vai para a formação continuada, queremos também ouvi-lo, conhecer sua realidade, seus desafios e suas dificuldades de lidar com as crianças. O Pnaic surgiu como decorrência de uma demanda das universidades, dos movimentos sociais e da ONG Todos pela Educação, e tinha previsão de durar só dois anos. Qualquer professor do 1º ao 3º ano que esteja interessado pode se inscrever junto à respectiva Secretaria Municipal de Educação. Professores alfabetizadores e orientadores ganham uma bolsa de R\$ 200 mensais do governo federal”.

“Realizamos uma pesquisa na UFRJ em setembro de 2015, que apontou o seguinte: no estado do Rio de Janeiro, 52% dos profissionais têm formação de professor pelo Ensino Médio e 48% possuem o curso universitário de Pedagogia. Do total de entrevistados, 86% declararam que não sabiam alfabetizar, mas desejavam aprender. Os métodos utilizados até os anos 1980 foram extintos sem que nenhum padrão fosse colocado no lugar. O processo de alfabetização não tem nada de simples. Está equivocada a ideia de que “basta um livrinho debaixo do braço e amor no coração” para dar conta do recado. O professor que trabalha nos três primeiros anos precisa de apoio”.

Fonte: <http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/11898-pacto-nacional-de-alfabetiza%C3%A7%C3%A3o-na-idade-certa-passa-por-mudan%C3%A7as>



# ORGANOGRAMA DA FORMAÇÃO – PNAIC 2017



## **2.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS**

A legislação educacional é um dos principais instrumentos técnico da política educacional, que garante a homogeneização ideológica na educação e a centralização administrativa. As políticas públicas de educação são programas ou ações que são criadas pelos governos para colocar em prática medidas que garantam o acesso à educação para todos os cidadãos.

Além de garantir a educação para todos também é função das políticas públicas avaliar e ajudar a melhorar a qualidade do ensino do país. As políticas públicas educacionais são ligadas a todas as medidas e decisões que são tomadas pelo governo em relação ao ensino e à educação no país.

As políticas públicas são ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico, que correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

### 3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil a ideia de políticas pública só passou a ser discutida amplamente e de forma mais sistemática após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso se deu porque a carta magna então em vigor previa um conjunto de direitos sociais nunca antes garantidos legalmente no Brasil. Com isso, o Estado brasileiro tinha o desafio de fazer esses direitos se materializarem. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 afirma que: *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Avaliar uma política é um dos estágios do ciclo das políticas públicas. Integra-se ao ciclo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.

A avaliação de políticas públicas é um campo de estudos que vem crescendo atualmente. Novas pesquisas fortalecem este como um tema de fundamental importância para a melhoria dos processos sociais. Contudo, a área exige produções que reforcem o significado da avaliação numa perspectiva política, democrática e emancipatória. Nesse sentido, este ensaio objetiva oferecer subsídios para que novos pesquisadores compreendam a trajetória da avaliação de políticas públicas como instrumento político numa perspectiva sociológica do conhecimento.

O Instituto de Desarrollo Regional (200) reconhece a avaliação como instrumento para reforma das práticas administrativas. Sob este aspecto, com a introdução do processo de avaliação no setor público, busca-se o aprimoramento das ações públicas, intenta-se “aumentar a eficácia, a eficiência, a sustentabilidade e a estabilidade das políticas públicas”. Desse modo, é uma prática que afeta não só as regras das instituições públicas, mas também as ações, a postura e a imagem da administração pública.

Deve-se atentar para o fato de que o processo de tomada de decisão, na maioria das situações, não se baliza apenas na racionalidade técnica e econômica. Esse processo, segundo o Instituto de Desarrollo Regional (IDR, 200-, p. 3), envolve também a busca de “soluções socialmente aceitáveis ou politicamente convenientes para os problemas”[1], ou seja, trata-se de um processo político, que contempla a ação de grupos de interesse.

Para Welfare State - As políticas públicas é um campo do conhecimento que nasceu nos Estados Unidos ainda na década de 1930. Ele surge em um contexto de crise econômica mundial

e de necessidade de promoção de políticas econômicas anticíclicas. Buscou desde o seu surgimento dar conta de problemas da sociedade por meio de ações do governo. Essa área veio a se popularizar também na Europa no pós II Guerra Mundial. Isso coincidiu com o instante em que os europeus iniciaram a reconstrução de suas nações e que começaram a desenvolver os seus modelos de Estado de bem-estar social.

A ideia de políticas pública no Brasil só passou a ser discutida amplamente e de forma mais sistemática após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso se deu porque a carta magna então em vigor previa um conjunto de direitos sociais nunca antes garantidos legalmente no Brasil. Com isso, o Estado brasileiro tinha o desafio de fazer esses direitos se materializarem. O art. 6º da Constituição Federal de 1988 afirma que: *São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Entende-se também que a avaliação é um processo finalístico. Ela tenta entender o quanto os objetivos que foram almejados em um momento inicial efetivamente se realizaram. A avaliação de políticas públicas é também uma das etapas do ciclo de políticas públicas. Desfrutando então de um importante status no contexto de uma política pública. A avaliação pode ser realizada por um órgão independente, pela sociedade ou pelo próprio órgão governamental que elaborou e implementou a política pública. No entanto, é sempre importante ter critérios pré-estabelecidos de avaliação. O critério deve sempre se basear no grau de resolução de uma situação indesejada.

A avaliação de políticas públicas é um campo que carece de maior aplicação pelo governo no Brasil. Isso em todos os níveis da federação. A avaliação gera certa resistência porque resultados negativos podem causar diversas críticas de opositores e certa depreciação do governo frente à opinião pública. O custo político faz com que diversos governos optem por não avaliar as suas ações. Isso não reduz a importância de se avaliar as políticas públicas. A avaliação tem o importante papel de gerar uma reflexão crítica e propor mudanças de rota para a política pública.

### A implementação de políticas públicas, com foco nas políticas educacionais

Segundo DYE (1976: p. 1), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo (ib.). Numa primeira leitura, essa definição parece descrever o objeto da ciência política, tanto quanto o da Análise de Política. No entanto, ao procurar explicar as causas e consequências da ação governamental, os cientistas políticos têm-se concentrado nas instituições e nas estruturas de governo, só há pouco se registrando um deslocamento para um enfoque comportamental (HAM e HILL, 1993, p. 4). HAM e HILL (p. 5) ressaltam que “recentemente a política pública tornou-se um objeto importante para os cientistas políticos. O que distingue a Análise de Política do que se produz em ciência política é a preocupação com o que o governo faz”.

[...] políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (p.329).

## Monitoramento na avaliação das políticas públicas



O monitoramento tem seu papel importante para as políticas públicas, mas a sua função difere da função da avaliação. O monitoramento não tem incumbência finalística e sim de acompanhamento das políticas públicas. O monitoramento é a atividade de análise da implementação de políticas públicas. Assim preocupa-se em entender se os instrumentos utilizados para a gestão das políticas públicas estão sendo os mais adequados. Caso sejam identificados problemas no momento da implementação esses devem ser corrigidos para que não atrapalhem os objetivos e metas almejados pela política pública. O monitoramento deve ser realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública ou por um órgão de controle. Isso não exclui a possibilidade do controle social auxiliar no monitoramento.

O monitoramento é o acompanhamento contínuo ou periódico de um programa ou política pública. É realizado por meio da coleta e análise sistemática de dados e informações sobre a execução do programa, com a finalidade de verificar se o desenvolvimento de sua implementação está de acordo com os padrões esperados, ou seja, de acordo com os objetivos e metas inicialmente planejados (VAITSMAN, RODRIGUES e PAES-SOUSA, 2006; CEPAL, 1997).

O amadurecimento da sociedade democrática brasileira faz com que o Estado seja cada vez mais questionado de suas funções, bem como na efetividade de suas ações para mudar a realidade com os resultados dos investimentos voltados para as políticas públicas criadas pelos gestores públicos.

As políticas públicas consistem em iniciativas de todas as esferas dos governos.



## 4 RESULTADO E DISCUSSÃO

O PNAIC foi executado em cinco versões, ao longo dos anos de 2013 a 2017. No entanto, nenhuma delas foi avaliada em termos de efetividade – impacto na ação pedagógica dos professores alfabetizadores – com o objetivo de promover uma melhoria contínua nas versões posteriores da política. Até mesmo a ausência de avaliações mais básicas da política impossibilita a identificação de aspectos concretos tanto para a aferição da eficiência (custo da política em relação a outras alternativas de formação) quanto à eficácia (número de professores alfabetizadores formados pelo PNAIC).

A partir da análise das legislações relativas ao PNAIC, verifica-se que não há previsão de uma avaliação da política. A ausência de uma avaliação com foco nos resultados das ações realizadas dificulta a construção de ajustes necessários para melhorar os resultados pedagógicos da formação de professores.

A avaliação da efetividade do PNAIC resulta no impacto sobre a aprendizagem dos alunos nos três primeiros anos do ensino fundamental.

**Com base em depoimentos de pesquisadores da área de educação extraídos do site Nova Escola - sobre o programa Pacto Nacional na Idade Certa (PNAIC), cabe destacar os seguintes depoimentos:**

“Antônio Gomes Batista, coordenador de pesquisas do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) relata que: “O MEC não fez, ainda, uma pesquisa profunda sobre o PNAIC em si. Ele é, antes de tudo, um programa de formação, e isso leva tempo para chegar à sala de aula”, explica. “Não se pode olhar só para os dados gerais e por região. Para ter uma ideia melhor do que está ocorrendo, seria necessário analisar o desempenho por estados e municípios”, argumenta Isabel Frade, diretora do Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG”.

A especialista na área de Educação, professora Isabel Frade, relata que acompanhou de perto o PNAIC em municípios de Minas Gerais, e diz que o programa de formação teve impactado positivamente a aprendizagem no estado: “É preciso considerar outros problemas que fogem ao controle PNAIC. Em algumas cidades, por exemplo, a falta de professores concursados fez



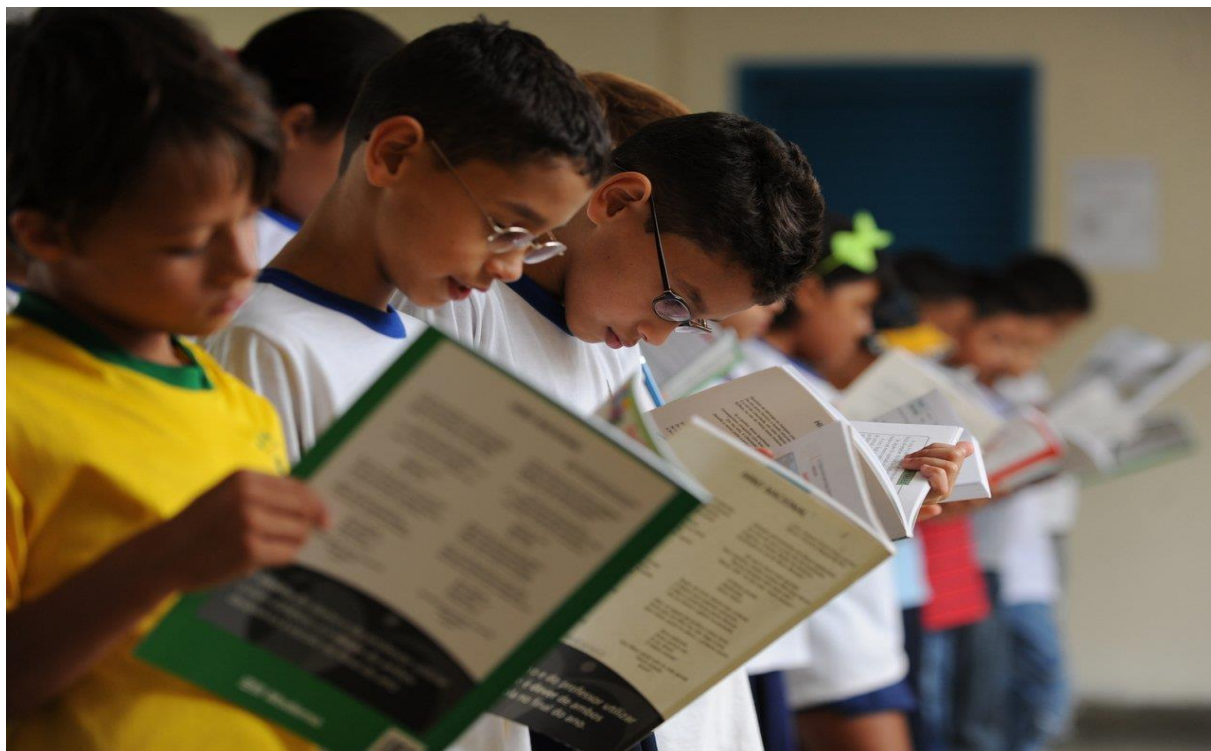
com que muitos docentes que passaram pelo Pnaic, mas tinham contrato temporário, fossem demitidos. O trabalho de formação se perdeu”.

Diante da ausência de uma avaliação mais profunda sobre o Pnaic, as medidas divulgadas pelo MEC, como a colocação de um segundo educador dentro da sala, podem ser um tiro no escuro. “Essas mudanças muito bruscas precisam ser vistas com cautela. Em vez de tentar implementar logo de cara um programa com 200 mil auxiliares, seria melhor realizar projetos-piloto menores, medir os resultados”, alerta Ernesto.

“A meu ver, o problema principal é que estados e os municípios não conseguem estabelecer uma política de formação e de acompanhamento de resultados. E são esses entes federativos que, de fato, chegam à ponta”, diz Antônio.

“O Pnaic, por exemplo, praticamente descarta a participação das redes estaduais. Não há clareza se essa nova política resolverá esse problema de desarticulação”, completa. A política anunciada pelo MEC sinaliza para uma maior integração das redes públicas às ações. Mas, a exemplo do que fez na reforma do Ensino Médio, o ministério pouco avançou nos detalhes do que será feito. O Pnaic, portanto, pode ser alterado antes mesmo de seus resultados serem melhor avaliados – e por experiências pouco testadas na Educação Brasileira.

A coordenadora do PNAIC Rio, Elaine Constant ressaltou o trabalho e importância do pacto. “O PNAIC é um intenso movimento feito por professores do sistema público. Uma política inclusiva e generosa, pois a regra é compartilhar a ciência da educação e os saberes docentes, uma vez que o objetivo é garantir o direito que as crianças aprendam e, para isso, tornou-se igualmente importante um significativo processo de formação continuada horizontalizada”.  
[https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=52909](https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=52909)



O PNAIC foi considerado o maior programa de formação de professores da história do Ministério da Educação, surpreendendo gestores e os próprios docentes envolvidos. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) está “chacoalhando” a vida dos alfabetizadores do país.

“Desde quando escutei as explicações sobre o plano do curso, fiquei impressionada. As expectativas que criamos não foram frustradas até aqui. Tenho 30 anos de profissão e sinto que o pacto está chacoalhando os alfabetizadores mesmo”, afirma Sandra Moreno, professora da Escola Classe Ipê, no Distrito Federal.

**Fonte:** Último Segundo - iG @ <https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-10-13/para-professores-pacto-pela-alfabetizacao-chacoalhou-educadores.html>

## 5 DEPOIMENTOS DE EDUCADORES SOBRE O PNAIC

Relatos Extraídos do site da ABRELIVROS:

“Para Daniel Cara, a experiência do Pnaic deve ser analisada para aperfeiçoar as ações já desenvolvidas. “A principal falha é a instabilidade do Programa, como a falta de cumprimento de prazos nas parcerias do MEC com os estados, municípios e universidades. Todas as iniciativas educacionais estão impactadas pelo ajuste fiscal, o que gera um problema de ordem econômica, já que os recursos não chegam. Como os municípios sabem que serão avaliados pela ANA, muitos preferem realocar para o ciclo de alfabetização os recursos que seriam investidos em outras áreas, como na Educação Infantil. Acredito que as ações do Pnaic devam continuar. É preciso fazer uma avaliação e reflexão mais aprofundada das experiências do Programa, considerando os resultados da ANA. Considero que hoje o país está melhor. Antes, o ensino era excludente. Hoje, o objetivo é educar a todos”.

“Também é preciso levar em conta que a formação inicial dos profissionais é, por vezes, deficitária. “Os professores não são formados para entender e compreender a realidade da escola pública brasileira. Há questões como didática, técnicas e estratégias de ensino que estão ausentes da formação universitária. O Pnaic deve centrar esforços na formação do professor, oferecendo instrumentos para que ele possa acompanhar o passo a passo da aprendizagem do aluno ao longo do curso, percebendo seus avanços, identificando suas dificuldades e garantindo seu aprendizado”, diz Anna Helena Altenfelder, supervisora do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)”.

“A dinâmica proposta para trabalhar as atividades, a valorização da leitura e do trabalho interdisciplinar são pontos positivos do Pnaic. Os relatos de experiências nos auxiliam em nossa busca por trabalhar as especificidades da nossa região, fazendo as adequações necessárias. Os cursos contribuem para a valorização do profissional, a troca de experiências e o trabalho em equipe. Acredito que os cursos deveriam começar na época prevista, acompanhados do material didático. Para o 3º ciclo, a Secretaria de Educação está promovendo cópias do material para os participantes”, relata Marcilene Rodrigues da Silva Souza, coordenadora da Educação Especial e orientadora do Pnaic em Pimenta Bueno (RO)”.

“O encantamento da descoberta, do saber e da identidade profissional nos cria expectativas desafiantes e instigantes em relação ao Pnaic, que nos possibilita o exercício reflexivo em conjunto, integrado com a teoria e a prática. A ludicidade, tão esquecida nos anos iniciais, floresce em cada caderno de estudo, trazendo para a sala de aula a liberdade de tempo, de espaço e criação do aluno, levando-o a se conectar com sua essência e espontaneidade. A avaliação processual não se limita ao julgamento sobre sucessos e fracassos dos alunos, mas, pelo contrário, acompanha seu processo de aprendizagem de forma contínua para que superem suas dificuldades”, analisa Mônica de Oliveira Bruno, professora das escolas Presidente Juscelino Kubitschek, em São José, e João Silveira, em Palhoça, ambos em Santa Catarina”.

“Aprendi muito com os relatos de práticas reais, nos quais também pude rever minhas próprias práticas. Tive a oportunidade de me apropriar e aprofundar em novos conceitos. Os materiais de apoio, como vídeos, livros, sites e jogos, foram bastante utilizados nas formações e pelos professores nas salas de aula. Infelizmente, não tivemos os cursos presenciais oferecidos pela Unicamp em 2015 e não sabemos o porquê, já que o MEC não se manifestou sobre o assunto”, conta Arianna Peliciari Tinelli Busch, professora da Educação Básica em Jundiá (SP) e orientadora de estudos do Pnaic desde 2013”.

“O Pnaic tem vários pontos positivos, como os cursos de formação e os materiais didáticos, que dão condições para os professores desenvolverem suas aulas de forma lúdica e dinâmica, potencializando a alfabetização. Muitos educadores valorizam cada momento de estudo e ressignificam sua prática pedagógica, colocando em prática o que aprendem nas formações. Se bem executado, o Pnaic pode reduzir o número de alunos em distorção idade-ano escolar e, conseqüentemente, a evasão escolar. Mas o período de início das formações nos municípios precisa ser repensado, já que os professores se dividem entre as atividades do Pacto e o cumprimento dos planos curriculares nas escolas. As formações atrasaram em Caetité devido ao fim da parceria entre o MEC e a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), responsável pela formação nos dois ciclos anteriores. Foi feita então uma parceria entre o MEC e a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc) para oferecer as formações”, relata Isana Gomes da Silva, coordenadora do Pnaic em Caetité 2013.

“O primeiro ciclo do Pnaic foi muito bom, tanto a formação de orientadores pelo Instituto de Ensino Superior (IES), como também o material didático com cadernos, acervo literário e jogos de alfabetização. No 2º ciclo, de matemática, tivemos uma excelente formação, mas o material deixou a desejar. Já no 3º ciclo, recebemos uma formação precária, iniciada praticamente no 3º

bimestre, e os cadernos foram entregues em mídia. Como não tivemos contrapartida da prefeitura, coube a nós, orientadores, cujas bolsas de estudo foram reduzidas, produzir as cópias apenas dos textos que serão trabalhados em sala de aula”, informa Nubia Pacheco, pedagoga da Secretaria Municipal de Educação de Iranduba (AM) e orientadora do Pnaic desde 2013”.

“As formações continuadas permitem compreender o processo educacional e aplicá-lo de forma organizada e sequenciada, respeitando as várias maneiras de ensinar e como ensinar. No 3º ciclo do Pnaic, tivemos visão da necessidade de repensar os métodos, a didática e também a organização curricular que nos proporciona sair da zona de conforto e priorizar conceitos e conteúdos reais que realmente contribuam para uma aprendizagem compartilhada e significativa para os alunos. É por meio da formação continuada que o professor avalia a si próprio, se refaz, argumenta mais, se torna mais crítico, mais criativo, mais seguro, enfim, mais profissional e conseqüentemente mais valorizado perante a sociedade. Acredito que é preciso valorizar os professores do ciclo de alfabetização, estendendo os cursos de formação continuada aos professores da Educação Infantil e dos 4º e 5º anos do Ensino Fundamental”, avalia Elizabeth Barbosa de Assis, professora e orientadora do Pnaic desde 2013 em Itapagipe (MG)”.

Fonte: <http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias/6396-pnaic-chega-a-reta-final-acenando-resultados-e-desafios>.

## **6 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

A avaliação de políticas públicas na administração pública mostra-se fundamental para assegurar a efetividade das políticas públicas no Brasil.

O estudo, procurou ressaltar a importância da avaliação das políticas públicas com foco ao PNAIC, e sugerir avanços para novas pesquisas acerca de políticas públicas afetas ao MEC com enfoque na formação de professores em prol de avanços e melhorias no processo de alfabetização brasileira presentes nos estados e municípios.

Entende-se que para o sucesso de uma política pública é importante verificar e mensurar a efetividade e os efeitos da política sobre os beneficiários diretos e a sociedade.

Ressalta-se que toda avaliação de projetos sociais deve oferecer informações relevantes para alterar os processos que determinam a eficiência e eficácia das políticas e programas sociais. Tal princípio coloca a avaliação como um importante instrumento de decisão política em seu sentido pleno de garantia dos direitos dos cidadãos, não restrito à verificação e análise de dados que demonstram o quão eficiente e eficaz foi determinado programa.

## REFERÊNCIA

BRASIL. Portaria N° 826, DE 7 DE JULHO DE 2017 - Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME.

Maria das Graças. Políticas Públicas. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2012.

Ministério do Planejamento. <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-institui-comite-para-monitorar-e-avaliar-politicas-publicas>

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod\\_resource/content/1/MaterialDidatico\\_ENAD%2017%2004%202015.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_ENAD%2017%2004%202015.pdf)

ENA

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/992/1/SOUSA%2C%20Marconi%20Fernandes%20%20Conceitos%20B%3A%20sicos%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>

Ministério Público do Ceará

<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%3A%20BLICAS.pdf>

Secretaria de Educação Básica programas e ações - <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>

<http://www.se.df.gov.br/pnaic-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa/>

<http://www.administradores.com.br/artigos/marketing/planejamento-estrategico-e-processo-decisorio/64798/>

<https://www.oei.es/historico/salactsi/rdagnino1.htm>

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/CEGOV%20-%202015%20-%20MDS%20Monitoramento%20Caderno%20de%20Estudos.pdf>

[http://www.emater.tche.br/site/arquivos\\_pdf/teses/mono\\_ricardo\\_barbosa.pdf](http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/mono_ricardo_barbosa.pdf)

<https://www.infoescola.com/educacao/politica-educacional/>

<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/737-a-diferenca-entre-avaliacao-e-monitoramento-de-politicas-publicas>

<https://educador.brasilecola.uol.com.br/politica-educacional/o-que-politica-educacional.htm>

<https://www.todapolitica.com/politicas-publicas-na-educacao/>

<https://jus.com.br/artigos/64783/avaliacao-de-politicas-publicas-e-tipos-de-avaliacao>

[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O\\_que\\_sao\\_PolíticasPublicas.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PolíticasPublicas.pdf)

<http://www.abrelivros.org.br/home/index.php/noticias/6396-pnaic-chega-a-reta-final-acenando-resultados-e-desafios>

Ministério da Educação –

[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_orientador/doc\\_orientador-versao\\_final.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador-versao_final.pdf)

PNAIC: alfabetização na mira - Nova Escola

Casa Civil <http://www.casacivil.gov.br/governanca/avaliacao-de-politicas>

<https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2013-10-13/para-professores-pacto-pela-alfabetizacao-chacoalhou-educadores.html>

<http://www.multirio.rj.gov.br/index.php/leia/reportagens-artigos/reportagens/11898-pacto-nacional-de-alfabetiza%C3%A7%C3%A3o-na-idade-certa-passa-por-mudan%C3%A7as>

[https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=52909](https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=52909)